CUADERNOS DEL MUNDO ACTUAL

13



Keynes y sus teorías económicas

Jesús Martínez Martín

Historia 16

295 ptas

historia 16

INFORMACION E HISTORIA, S. L.
PRESIDENTE: Isabel de Azcárate.
ADMINISTRADOR UNICO: Juan Tomás de Salas.
DIRECTOR: David Solar.
SUBDIRECTOR: Javier Villalba.
REDACCION: Isabel Valcárcel, José María Solé Mariño y Ana Bustelo.
CONFECCION: Guillermo Llorente.
FOTOGRAFIA: Juan Manuel Salabert.

Es una publicación del Grupo 16.
REDACCION: Rufino González, 34 bis.
28037 Madrid. Teléfonos: 586 32 01-05-06.
SUSCRIPCIONES: Hermanos García Noblejas, 41.
28037 Madrid. Teléfonos: 268 04 03 - 02.
PUBLICIDAD MADRID: Pilar Torija.

IMPRIME: Rivadeneyra, S. A.
DISTRIBUYE: INDISA. Rufino González, 34 bis.
Teléfono: 586 31 00. 28034 Madrid.
P.V.P. Canarias: 320 ptas.
ISBN: 84-7679-271-9
Depósito legal: M-27.453-1993

CUADERNOS DEL MUNDO ACTUAL

Coordinación:

Angel Bahamonde Magro, Julio Gil Pecharromán, Elena Hernández Sandoica y Rosario de la Torre del Río

Universidad Complutense

1. La historia de hoy. • 2. Las frágiles fronteras de Europa. • 3. La sociedad española de los años 40. • 4. Las revoluciones científicas. • 5. Orígenes de la guerra fría. • 6. La España aislada. • 7. México: de Lázaro Cárdenas a hoy. • 8. La guerra de Corea. • 9. Las ciudades. • 10. La ONU. • 11. La España del exilio. • 12. El Apartheid. • 13. Keynes y las bases del pensamiento económico contemporáneo. • 14. El reparto del Asia otomana. • 15. Alemania 1949-1989. • 16. USA, la caza de brujas. • 17. Los padres de Europa. • 18. Africa: tribus y Estados, el mito de las naciones africanas. • 19. España: «Mr. Marshall». • 20. Indochina: de Dien Bien Fu a los jmeres rojos. • 21. Hollywood: el mundo del cine. • 22. La descolonización de Asia. • 23. Italia 1944-1992. • 24. Nasser. • 25. Bélgica. • 26. Bandung. • 27. Militares y política. • 28. El peronismo. • 29. Tito. • 30. El Japón de McArthur. • 31. El desorden monetario. • 32. La descolonización de Africa. • 33. De Gaulle. • 34. Canadá. • 35. Mujer y trabajo. • 36. Las guerras de Israel. • 37. Hungría 1956. • 38. Ghandi. • 39. El deporte de masas. • 40. La Cuba de Castro. • 41. El Ulster. • 42. La Aldea Global. Mass media, las nuevas comunicaciones. • 43. China, de Mao a la Revolución cultural. • 44. España: la emigración a Europa. • 45. El acomodo vaticano. • 46. Kennedy. • 47. El feminismo. • 48. El tratado de Roma. • 49. Argelia, de la independencia a la ilusión frustrada. • 50. Bad Godesberg. • 51. Nehru. • 52. Kruschev. • 53. España, la revolución del 600. • 54. El año 1968. • 55. USA, el síndrome del Vietnam. • 56. Grecia, Z. • 57. El fenómeno Beatles. • 58. Praga 1968. • 59. El fin del mito del Che. • 60. W. Brandt. • 61. Hindúes y musulmanes. • 62. Portugal 1975. • 63. El Chile de Allende. • 64. La violencia política en Europa. • 65. El desarrollo del subdesarrollo. • 66. Filipinas. • 67. España, la muerte de Franco. • 68. La URSS de Breznev. • 69. La crisis del petróleo. • 70. La Gran Bretaña de Margaret Thatcher. • 71. El Japón actual. • 72. La transición española. • 73. USA en la época Reagan. • 74. Olof Palme, la socialdemocracia sueca. • 75. Alternativos y verdes. • 76. América, la crisis del caudillismo. • 77. Los países de nueva industrialización. • 78. China, el postmaoísmo. • 79. La crisis de los países del Este, el desarrollo de Solidarnosc en Polonia. • 80. Perú, Sendero Luminoso. • 81. La Iglesia de Woytila. • 82. El Irán de Jomeini. • 83. La España del 23 F. • 84. Berlinguer, el eurocomunismo. • 85. Afganistán. • 86. España 1982-1993, el PSOE en el poder. • 87. Progresismo e integrismo. • 88. El peligro nuclear/la mancha de ozono. • 89. Gorbachov, la perestroika y la ruptura de la URSS. • 90. La sociedad postindustrial. • 91. La guerra del Golfo. • 92. Los cambios en la Europa del Este: 1989. • 93. La OTAN hoy. • 94. La unificación alemana. • 95. El SIDA. • 96. Yugoslavia. • 97. Hambre y revolución en el cuerno de Africa. • 98. Las últimas migraciones. • 99. Clinton. • 100. La España plural.

INDICE

6
Las teorías de Keynes. La revolución keynesiana

12
Las políticas keynesianas

16
Keynesianismo mundial

24
Estados Unidos y el liderazgo mundial

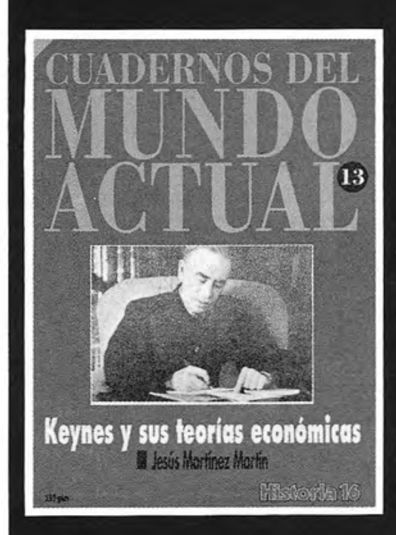
28
Europa occidental y los Estados del bienestar

31
Releeer a Keynes

31
Bibliografía

Keynes y el pensamiento económico contemporáneo

Jesús A. Martínez Martín



John M. Keynes, el economista que revolucionó la economía mundial



John Mainard Keynes en una fotografía del año 1945. Sus teorías económicas han marcado toda una era

Keynes y el pensamiento económico contemporáneo

Jesús A. Martínez Martín
Profesor titular de Historia Contemporánea.
Universidad Complutense de Madrid

John Mainard Keynes, con sus aportaciones teóricas y las políticas económicas que de ellas se derivaron, constituye un referente fundamental del pensamiento económico y de la evolución de la economía occidental, de tal magnitud que, sin su concurso, no sería explicable la trayectoria misma de la economía mundial al menos entre los años cuarenta y los setenta del siglo XX. De tal forma, que este referente fundamental ha pasado a definir un periodo de la historia económica, sobre todo el comprendido entre 1951 y 1973, como *era keynesiana.* En el marco del pensamiento económico, independientemente del debate a que están sujetas sus formulaciones, su nueva manera de entender el funcionamiento del sistema económico capitalista ha sido calificada de *revolución keynesiana.* Finalmente, las políticas económicas que aplicaron en mayor o menor medida las piezas de su discurso, han adquirido la naturaleza de *políticas keynesianas.*

J. M. Keynes (1883-1946) nació en plena época victoriana, en el contexto de la carrera imperialista que otorgó a Gran Bretaña el apogeo de su liderazgo mundial, y murió en la inmediata segunda posguerra mundial, cuando iniciaba su andadura un nuevo ordenamiento de las relaciones internacionales y de la economía mundial bajo el liderazgo de Estados Unidos. Entre ambos periodos y liderazgos de la historia mundial, es decir, la etapa comprendida entre las dos grandes guerras, Keynes labró y desarrolló sus tesis, en un esfuerzo por explicar la fase depresiva de la economía de entreguerras.

Participó directamente en las conversaciones y negociaciones derivadas de las dos guerras: primero, en la conferencia de paz de 1919, como delegado del Tesoro británico, y después en la conferencia de Breton Woods, en 1944, dirigiendo la comisión británica. De ésta saldrían organizados dos instrumentos básicos del nuevo ordenamiento económico: el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

Hijo del también economista y matemático John Neville Keynes, en su trayectoria académica destaca su formación en Cambridge, donde escuchó las clases de Alfred Marshall y los postulados de la economía neoclásica. Activo publicista, colaboró en la prensa diaria y en revistas especializadas, publicó folletos, actualizó sus ensayos en forma de libro y debatió constantemente sobre los problemas económicos de entreguerras. En los años veinte era ya considerado un economista de prestigio y sus ideas fueron

cuajando para situarse ya en la década de los años treinta en primera fila entre los economistas y el mundo académico. Junto con la multiplicación de sus discípulos, sus concepciones se abrieron paso entre los políticos y la vida pública, y pudo extender las líneas maestras de un pensamiento que se consolidó en los años cuarenta y cincuenta y que caló a fondo entre la opinión occidental.

Por eso, mucho antes de que las políticas económicas capitalistas de los años cincuenta y sesenta acabaran vinculadas a la forma keynesiana de entender el funcionamiento de la economía, e incluso antes de que su obra cumbre fuese publicada en 1936, los planteamientos de Keynes ya habían impregnado el mundo económico capitalista.

Desde 1919 publicó, en forma de folletos, artículos en revistas especializadas o cartas a periódicos, un conjunto de reflexiones, que reunió de forma abreviada en 1931, en una versión titulada *Ensayos de persuasión*, que tendría diversas reediciones. Las tres primeras partes se referían a los tres grandes puntos de debate de la década de los veinte: el tratado de paz, las deudas de guerra y sus consecuencias, en primer lugar; la política de deflación, en segundo término; por último, la cuestión de la vuelta al patrón oro.

En los años veinte era ya considerado un economista de prestigio y sus ideas fueron cuajando para situarse en primera fila entre los economistas

Su objetivo era influir en la opinión pública, pero los argumentos allí vertidos contradecían las tesis dominantes en la época. Las dos últimas partes constituían algunas cuestiones alternativas de futuro. Los textos escogidos procedían entre otros de *Las consecuencias económicas de la paz* (1919), *Una revisión del Tratado* (1922), *Las consecuencias económicas de Churchill* (1925), *El fin del laissez faire* (1926), además de un buen número de escritos publicados por primera vez en la prensa y revistas especializadas.

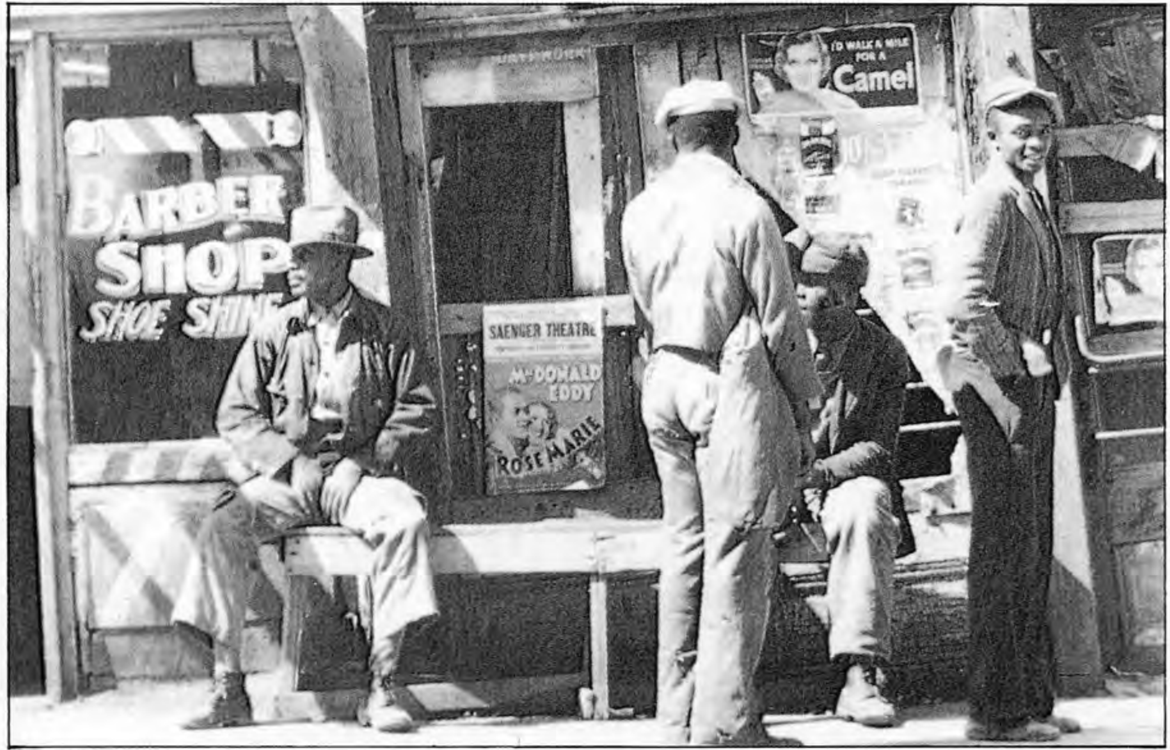
Pero, sobre todo, su obra cumbre, en la que se encuentran las tesis básicas de su pensamiento, fue la publicada en 1936 con el título *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero.* Posteriormente publicó otros ensayos de interés: *Cómo pagar la guerra* (1940), innovador ensayo práctico de aplicación de las magnitudes macroeconómicas para financiar la guerra, y que desde entonces ha influido instrumentalmente en las perspectivas y políticas económicas de los gobiernos, además de plantear la relación entre inflación y exceso de demanda, es de los más destacados.

Las teorías de Keynes. La revolución keynesiana

En sus escritos de los años veinte fue crítico con la forma de afrontar las cuestiones económicas en que se debatía el mundo occidental, en general, y Gran Bretaña, en particular. Sus advertencias sobre las consecuencias negativas del Tratado de Versalles y el asunto de la deuda alemana, lesivas para el conjunto de la economía, su oposición a la vuelta al patrón oro y el riesgo de deflación, sus argumentos críticos sobre los postulados de la filosofía económica clásica del *laissez faire* reclamando mayores dosis, y desde otra perspectiva, de intervenciones públicas, marcaron algunos de los ingredientes sobre los que edificaría sus tesis como respuesta a la gran depresión de 1929.

Lo que Keynes percibió, estudió y argumentó, y sólo comprendió después del gran *crack,* es que la forma clásica de entender el funcionamiento del sistema económico capitalista no servía para explicar y mucho menos para corregir la recesión y los problemas económicos de entreguerras, cuestionando un modelo de interpretación que no encajaba ya con una economía que había cambiado de signo. Pero al mismo tiempo planteaba una nueva alternativa que hizo más eficiente el funcionamiento del sistema económico capitalista, sobre la base de la multiplicación de la producción, la renta y el empleo. Con ello abría, junto a otras variables, el periodo de mayor crecimiento de las economías occidentales para después de la Segunda Guerra Mundial.

Keynes, pues, desarrolló el grueso de su obra en una etapa histórica definida por sucesivas crisis económicas. En esta secuencia la crisis del 29 es una especie de punta de iceberg como resultado de una crisis más



Dos fotografías de los años treinta donde aparecen bien patentes las terribles secuelas del* crack *de 1929: arriba, madre con su niño en California; abajo, negros sentados a la entrada de una tienda en Mississipi



Así vio el pintor Isaac Soyer los efectos de la crisis económica producida en Estados Unidos en el año 1929

global: la del sistema liberal que había acompañado a la revolución industrial durante el siglo XIX. Resultaba evidente desde finales de esta centuria que el nuevo capitalismo industrial finisecular difícilmente podría reducirse bajo el lema de la *mano invisible* de Adam Smith. Los políticos lo sospechaban. Los empresarios lo demandaban. La opinión seguía la misma senda.

Sin poseer un cuerpo teórico suficiente parecía existir un consenso generalizado acerca de que el Estado debía intervenir para agilizar o asegurar un crecimiento económico que se tornaba imposible con los viejos esquemas, que sí habían sido válidos hasta 1850 en las economías más desarrolladas, y sobre todo para el despegue y hegemonía británicos. Es significativo que desde los años setenta del siglo XIX, primero bajo la forma de un proteccionismo arancelario cada vez más acusado, luego con otras formas de protección más complejas, los gobiernos empezaran a preocuparse de las cuestiones económicas como responsabilidad de Estado en la carrera por la riqueza y la prosperidad de sus gobernados, reclamando un lugar básico en la toma de decisiones no contemplado hasta entonces.

En efecto, las sucesivas crisis del mundo de entreguerras demostraban las carencias en la aplicación del viejo sistema liberal a las nuevas economías surgidas de la denominada segunda revolución industrial. Al fin y al cabo, en los países punteros de Europa esta segunda revolución industrial había contado con la colaboración efectiva del Estado. Valga como ejemplo el caso alemán, cuyo espectacular crecimiento industrial en las décadas anteriores a la Primera Guerra Mundial estuvo explicado por una conjunción de esfuerzos: el Estado y el capital financiero.



El* crack *de 1929 provocó una oleada de cierres de empresas que afectó, incluso, a pequeños campesinos

Pero en Rusia el esquema no variaba demasiado, aunque quizá con una significación histórica diferente, dada la ausencia de una clase media que pudiera llevar por sí sola adelante los esfuerzos de la revolución industrial. La cuestión es que en San Petersburgo y Moscú el Estado guió la trama de la industrialización. En suma, desde 1870, de manera tímida, y desde 1900 de una forma más explícita, se fue generando lo que podríamos denominar la *cultura de la intervención.* Faltaba el sustrato teórico para hacerla coherente.

Durante la Primera Guerra Mundial, incluso en los países tradicionalmente paladines del liberalismo, como es el caso británico, los diferentes gobiernos empezaron a construir aquellos modelos calificados de *economía de guerra,* que no significaba más que la erección de un edificio económico guiado por el Estado, sin que ello supusiera la sustitución de la iniciativa privada.

Después de la guerra se intentaron vanamente reconstruir y aplicar los viejos discursos, al calor de las tesis neoclásicas. Sin embargo, desde 1919 las sucesivas crisis de reconversión, las deflaciones, las inflaciones —que adquirieron un tono galopante de muchos dígitos en Alemania y los países de la cuenca danubiana— y la crisis derivada del desastre bursátil de 1929, junto con las tremendas secuelas derivadas del aumento del paro, desvelaron la imposibilidad de mantener una economía industrial avanzada con las viejas pautas del capitalismo liberal decimonónico.

Adelantamos, por tanto, una cuestión: Keynes fue hijo de su tiempo. Lo fue en muchas vertientes: culturalmente, se educó en los contenidos de los economistas neoclásicos, pero percibió a la perfección

cuáles eran los males que aquejaban a las economías de su época. Sin dejar de ser defensor de la economía de mercado, fue sensible a esas llamadas a la protección, a la intervención, a la presencia del Estado en la cosa económica que, primero de forma tímida desde los años setenta, y luego, reafirmándose, habían calado en la opinión pública en general. Porque, en última instancia, la crisis de 1929 simbolizaba la quiebra del capitalismo liberal. Cuando publica en 1936 su gran tratado, ya existía una experiencia de al menos cinco años en la práctica de un modelo económico distinto de los postulados liberales clásicos.

Se ha dicho con frecuencia que la crisis de los años treinta representaba la crisis de las democracias occidentales, en términos políticos y económicos. Desde este último punto de vista, los gobiernos, de diversas tendencias e ideologías, a principios de la década construyeron nuevos discursos económicos que negaban en su práctica el viejo capitalismo liberal. Prácticamente coincidiendo con el *crack* de la Bolsa de Nueva York, Stalin comenzó a poner en marcha sus planes quinquenales, que sustituyeron de forma radical el ensayo de economía mixta que supuso la Nueva Política Económica —NEP— de 1921.

La crisis derivada del desastre bursátil de 1929, junto con las secuelas del paro, hicieron imposible mantener las viejas pautas del capitalismo liberal

Pocos años después, la dictadura nazi intentó crear un modelo autárquico, el del *marco bloqueado,* que con el ideal del autoabastecimiento ofreció una alternativa radical a las prácticas anteriores, eso sí, en un país acostumbrado al culto del Estado. Por las mismas fechas, en Estados Unidos surgía con fuerza un experimento escasamente teorizado: el *New Deal* (Nuevo Trato), aplicado desde 1933 por la Administración Roosevelt y consistente en un vasto programa de reconstrucción económica y social basado en un fuerte intervencionismo estatal. En gran medida Keynes aprendió de estos ensayos pero también los cuestionó.

Esto es básico para comprender el papel que debía jugar el Estado según el pensamiento keynesiano, muchas veces tergiversado. Keynes partió de un principio sencillo: la democracia liberal no era incompatible con una, más que participación, regulación del Estado. No se trataba de que la burocracia estatal lo invadiera todo, ni mucho menos de que el Estado fuera propietario de los medios de producción, sino de que se estableciese un marco apropiado para el desarrollo más ágil de la iniciativa privada, es decir, del mercado cuyo automaticismo cuestionó.

La ruptura keynesiana es más significativa si tenemos en cuenta que se movió en los círculos académicos ligados al mundo neoclásico y marginalista, representados por las tesis de Marshall, Fisher, Walras y Pigou, cuyas reelaboraciones de la doctrina liberal clásica no servían para explicar las crisis de los años veinte y treinta. El diagnóstico keynesiano se basó en la contemplación del problema del equilibrio económico desde el plano de la demanda y no desde el de la oferta. Invirtió el viejo lema, elevado por Say a la quintaesencia de la lógica económica, de que toda oferta genera su demanda, a través de la autorregulación del mercado. Para Keynes era al revés, en principio: toda demanda genera su oferta.

Ahora bien, los términos son más complejos. El mercado no podía autorregularse con la simple *mano invisible* para crear equilibrio con pleno empleo de los recursos disponibles, es decir, podría llegar al equilibrio pero sin pleno empleo. En la lógica keynesiana, la deflación y el extraordinario aumento del paro de la época debían ser contemplados como un problema de demanda efectiva. La receta para lograrlo consistiría en la *mano visible del Estado,* que estimulara la demanda y creara equilibrio con pleno empleo.

Pero, ¿en qué términos? Uno de los conceptos más repetidos en el discurso keynesiano es el de *demanda agregada,* los *agregados* de la economía. Por tanto Keynes concibió la economía como un todo interrelacionado, es decir, desarrolla una visión *macroeconómica* apenas entrevista en formulaciones anteriores —y desde entonces imprescindible en la valoración de la economía y las políticas de los gobiernos— y en contraposición a la explicación *microeconómica* clásica del mercado.

Dos imágenes del presidente norteamericano Franklin D. Roosevelt durante su mandato. A partir de 1933 la Administración Roosevelt puso en marcha un extenso programa de reconstrucción económica y social

La *demanda agregada* es la adición de las demandas deseadas de bienes de consumo y de inversión, de origen privado, público o proveniente del exterior, en un país y durante un periodo de tiempo determinado. Si queremos traducirlo en una fórmula comprensible, se trata de la suma del consumo público y el privado, más la inversión pública y la privada, más las exportaciones menos las importaciones, que sería idéntica a la renta nacional, y ésta, a su vez, equivalente a la suma de las demandas agregadas. En condiciones de equilibrio la demanda agregada sería equivalente a la *oferta agregada,* es decir, el conjunto de los bienes y servicios producidos por un país en un tiempo determinado.

En suma, los componentes de la demanda agregada son el consumo, la inversión y el gasto público. Este último podría compensar la deficiencia de algunos de los otros componentes. De ahí procede la importancia de la autoridad económica —del Estado— en la conducción y regulación de la economía. En este sentido, decía Keynes que sería conveniente que el Estado participara en la cosa económica allí donde no llegase la iniciativa privada, estimulando mediante el gasto público el conjunto de la demanda, para conseguir aumento de la producción y el empleo. En cualquier caso, no era una visión vocacional desde la importancia del Estado en sí misma, sino como instrumento que precisamente revitalizaría el funcionamiento del sistema económico de mercado, evitando sus fallos o *conduciendo la mano invisible.*

En su obra, Keynes concibió la economía como un todo interrelacionado, es decir, desarrolla una visión macroeconómica apenas entrevista en formulaciones anteriores

Las políticas keynesianas

Según el postulado keynesiano de mantenimiento de nivel suficiente de demanda global para impulsar la producción y el empleo, las políticas económicas resultantes fueron denominadas *políticas de demanda.* Estas caracterizaron el panorama de las políticas económicas en el mundo occidental a partir de 1950, una vez que los países europeos empezaron a superar los desastres de la guerra y las incertidumbres de la inmediata posguerra. En estas políticas, los gobiernos impulsaron la demanda global a partir del gasto público, al mismo tiempo que facilitaron el aumento de la demanda de bienes de consumo e inversión por parte de empresas y familias, mediante políticas monetarias y fiscales.

Estas últimas eran de incalculables consecuencias políticas y sociales, si tenemos en cuenta que la redistribución de la renta a partir de los impuestos progresivos posibilitó la consolidación de unas capas medias como excelente antídoto frente al comunismo, en un marco generalizado de guerra fría en las relaciones internacionales. De aquí se derivaba una de las más importantes resultantes sociales de la aplicación de las políticas keynesianas: el *Estado del bienestar,* en sus formulaciones conservadora o socialdemócrata.

Keynes demostró que era posible evitar, se pensaba que de manera definitiva, el rosario de crisis que había acompañado al mundo de entreguerras. Demostró también que era posible conseguir el crecimiento autosostenido, con la intervención del Estado, sin caer en la adopción de modelos totalitarios como los que habían cundido en los años treinta y vinculando sus planteamientos económicos al funcionamiento democrático. Intervenir corrigiendo no era intervenir suplantando. En términos políticos esta formulación tuvo varias versiones, pero se acopló mejor con la idea socialdemócrata de redistribución del beneficio del crecimiento, es decir, socialización del crecimiento *versus* socialización de la propiedad. Si queremos decirlo en otros términos: socialización de la riqueza marginal, de la nueva riqueza creada en forma de nuevas rentas, frente a la idea de la socialización de la riqueza global.

En efecto, las variables fiscales y monetarias fueron básicas en las políticas keynesianas o de demanda. A nivel teórico era un objetivo deseable que el *ahorro planeado* fuera equivalente a la *inversión planeada.*



La cultura de protección, unida a un déficit de iniciativa privada, convirtió al Estado en un gran empresario

Este proceso es sinónimo de equilibrio, pero no se produce de forma automática. Por tanto, la política monetaria de los gobiernos se orientó a buscar este equilibrio. Podía existir, como ocurrió en los años treinta, un exceso de ahorro que no se traducía en un paralelo incremento de la inversión. Las tasas de interés serían la base de unas políticas monetarias para incentivar la inversión.

De esta manera desembocamos en la *eficiencia marginal de la inversión,* a base de una hipótesis en la que se plantea hasta dónde estarían las empresas dispuestas a invertir a diferentes tasas de interés: a menores tasas de interés se emprendería un mayor número de proyectos de inversión. Los bancos centrales se convirtieron en basamento sobre el que descansaban las políticas monetarias.

Las políticas fiscales se pusieron al servicio del equilibrio económico y no del equilibrio presupuestario. Significaba la ruptura con el modelo clásico, según el cual existía una tendencia automática al pleno empleo gracias a la elasticidad de precios y salarios. Por tanto, se hacía innecesaria la intervención del Estado como agente de equilibrio; de ahí se desprendía la concepción de una actitud pasiva del sector público. Este, siguiendo con la concepción clásica, se limitaría a controlar el gasto, a mantener una neutralidad impositiva y a buscar el equilibrio presupuestario.

El mito del presupuesto equilibrado había inhabilitado después de la Primera Guerra Mundial la puesta en práctica de políticas operativas anticrisis. Keynes alteró estos principios con una dinámica fiscal activa que contempló el gasto público como el pilar básico en la generación de demanda agregada. No es que Keynes fuera partidario de un déficit presupuestario en espiral y a largo plazo, pero sí concibió romper con la ortodoxia presupuestaria y utilizar para el tirón de la demanda un déficit público a corto plazo.

Pieza básica de la política fiscal fue el impuesto progresivo sobre las rentas. Los impuestos influyen en el consumo si se tiene en cuenta que la renta disponible es equivalente a la renta personal menos los impuestos. Las transferencias de renta provocadas por el Estado, favoreciendo a los escalones medios e inferiores de la pirámide social, permitieron mantener unos niveles de consumo en continuo aumento. Un porcentaje importante de los gastos públicos fue dirigido al sostenimiento de una política de asistencia social, que era la clave del Estado del bienestar: seguro de desempleo, asistencia sanitaria y todo tipo de transferencias asistenciales. En suma, un sistema de cobertura social que permitió una mayor dedicación de las rentas personales al consumo, al ahorro y a la inversión.

A partir de los años cincuenta, la puesta en práctica de las políticas keynesianas de una manera generalizada acabó por exagerar, cuando no desfigurar, los planteamientos de su mentor económico. Sobre todo en el tema de la intervención del Estado en la economía, pero no por la tergiversación de unos postulados económicos, sino por la existencia de unos condicionamientos sociales de la Europa de la época que derivaron hacia un nivel de intervención más allá de

Individualismo y libertad

Critico el socialismo de Estado doctrinario, no porque aspire a poner los impulsos altruistas de los hombres al servicio de la sociedad, o porque parta del laissez faire, *o porque reduzca la libertad natural del hombre para conquistar el mundo, o porque tenga valor para realizar experimentos audaces. Aplaudo todas estas cosas.*

Lo critico porque pierde la significación de lo que está ocurriendo realmente; porque, de hecho, es poco más que una reliquia cubierta de polvo de un plan para afrontar los problemas de hace cincuenta años, basado en una comprensión equivocada de lo que alguien dijo hace cien años.

El socialismo de Estado del siglo XIX procede de Bentham, la libre competencia, etc., y es una versión, en algunos aspectos más clara y en otros más confusa, de la misma filosofía en la que se basa el individualismo decimonónico. Ambos ponen igualmente todo su énfasis en la libertad, el uno negativamente para evitar las limitaciones de la libertad existente, el otro positivamente para destruir los monopolios naturales o adquiridos. Son reacciones de la misma atmósfera intelectual. (J. M. Keynes, El final del *laissez faire, 1926).*



Dos imágenes de la ciudad de Berlín nada más concluir la Segunda Guerra Mundial. A partir del año 1947, el* Plan Marshall *fue el catalizador que sirvió para superar las indefiniciones de las políticas europeas

los planteamientos de Keynes. Y todo ello porque el keynesianismo implicaba más realidades que la mera aplicación de las teorías de Keynes. Su pensamiento tenía otros ingredientes.

En primer lugar, una *cultura de protección* en forma de aranceles, subsidios y eliminación de la competencia exterior, por parte de las elites económicas y empresariales, siguiendo una tradición empezada setenta años antes. En segundo lugar, la *presión sindical,* en unos marcos de inestabilidad política, con la guerra fría como telón de fondo, que exigía el pleno empleo sin reparar ni en costes ni en rentabilidad, que obligó a incrementar el papel del Estado como empresario y como garante del pacto social, que, sin tener en cuenta la relación salario-productividad, se planteó más bien la paz social. En tercer lugar, hubo un *déficit de iniciativa privada,* que convirtió al Estado también en productor de bienes y servicios, es decir, incrementó el papel del Estado como empresario, más allá de su lógica participación en la creación de infraestructuras.

Todo ello condujo a un progresivo incremento del déficit fiscal. Mientras el crecimiento económico aseguró el incremento de los niveles recaudatorios y los bancos centrales financiaron a los Estados su deuda, el problema quedó solapado pero no resuelto. A largo plazo la espiral inflacionista acabaría por invalidar el Estado del bienestar tal como se había construido en la década de los cincuenta.

Sin embargo, el sistema funcionó hasta los años setenta, asociado a un contexto de crecimiento económico que diseñó un ciclo alcista nutrido desde Estados Unidos, generalizado en el mundo occidental y con unos niveles desconocidos hasta entonces. Es en este marco donde llegó a sus últimas consecuencias la llamada *era keynesiana,* con un modelo de política económica intervencionista que respondía en síntesis a las siguientes características de las que el Estado era protagonista principal:

— Creación de infraestructuras, para satisfacer necesidades públicas que a su vez estimulaban la producción: carreteras, vías férreas e infraestructura en general, que también incluye una política de urbanismo cubierta por el Estado.

— Nacionalizaciones de empresas, muchas veces no rentables, que suministraban bienes necesarios, desde el agua hasta la siderurgia.

— Financiación estatal de buena parte de la investigación científica y tecnológica.

— Creación de empresas por el Estado en sectores, considerados de utilidad general, donde existían divergencias entre la producción privada y lo deseable socialmente.

— Cobertura estatal de servicios y dotaciones sociales, desde la vivienda hasta los transportes pasando por la sanidad y la educación, liberando así parte de los salarios que de otra forma hubieran quedado absorbidos por estos capítulos. Como resultado, se incrementó la demanda y se redujo la inestabilidad social.

— Política laboral y salarial, a base de un pacto social que reguló los mecanismos del mercado de trabajo, garantizando la paz social en una política de concertación e integración de los sindicatos. Como horizonte último, aparece el objetivo de la obtención de empleo.

— Creación de un extenso tejido de protección que desembocó en una *economía subsidiada.* Subvenciones empresariales, subsidios sociales, exenciones fiscales, políticas crediticias privilegiadas, precios políticos...

— El Estado se convirtió, a través del incremento del gasto público, en un gran consumidor de bienes y servicios: equipamientos colectivos, pedidos para la construcción de infraestructuras, pero también pedidos militares en el contexto de la guerra fría. No es desdeñable la correlación existente entre el incremento del gasto militar y el crecimiento económico.

El dólar norteamericano se convirtió, de hecho, en el patrón del sistema monetario internacional. Sería la única divisa convertible en oro: el dólar, tan bueno como el oro

Keynesianismo mundial

La *era keynesiana* debe ser entendida en una doble dimensión: a escala nacional con

Interior de una chabola en Milán en el año 1947, cuando todavía no habían sido superados los desastres de la guerra. Abajo, De Gasperi (en el centro) recibe un cheque de ayuda norteamericana para la reconstrucción

este conjunto de políticas económicas y a escala mundial, configurando un gran espacio económico-keynesiano liderado y regulado por Estados Unidos, que abarcó al conjunto de las economías capitalistas del mundo occidental. Si a escala nacional las políticas de redistribución de la renta significaron el mejor contrapunto a una hipotética expansión comunista, lo mismo sucedió a escala mundial en ese *primer mundo,* que convirtió a los modos keynesianos en la divisa de la guerra fría desde la vertiente de un mercado mundial capitalista, que se contraponía al principio de la división socialista internacional del trabajo propia del CAME, conglomerado de los países europeos que militarmente componían el Pacto de Varsovia, con la integración posterior de Vietnam y Cuba.

La regulación del mercado mundial por parte de Estados Unidos implicó la creación de un tejido económico supranacional que fuera centro de las decisiones económicas y que racionalizase el funcionamiento de ese mercado mundial capitalista: *Keynesianismo mundial.* Téngase en cuenta que una de las variables explicativas de la inestabilidad económica del mundo de entreguerras había sido la ausencia de ordenación institucional a escala mundial, lo que contribuyó a intensificar el desorden monetario y comercial.

A pesar de los esfuerzos de la Conferencia de Génova de 1922, el mundo había vivido hasta 1944 dividido en zonas monetarias entre las que existía una rivalidad exacerbada, que impedía la normalización de los intercambios. A nivel comercial el desarrollo de los nacionalismos económicos, de las áreas comerciales reservadas y la generalización del bilateralismo comercial y de los acuerdos *clearing,* habían sembrado de trabas las relaciones comerciales internacionales.

Conviene, por tanto, plantear que al término de la Segunda Guerra Mundial era preciso superar una contradicción: para que funcionasen los esquemas keynesianos a escala nacional era necesario extrapolar el modelo a escala mundial. De ahí el esfuerzo desde 1944 —cuando resulta evidente la derrota militar de las potencias del Eje— por diseñar un ordenamiento internacional que favoreciese un crecimiento autosostenido a escala de las naciones. Esta idea ya había estado presente en la reunión de Casablanca de 1941 entre Churchill y Roosevelt y sentó plaza en 1944. La concreción se produce en la Conferencia de Breton Woods de aquel año, en la que se sentaron las bases del orden monetario internacional que ha estado en vigor hasta los años setenta.

Allí nació el sistema monetario internacional, es decir, un conjunto de instituciones y de principios monetarios y comerciales que se pusieron en práctica una vez acabado el conflicto. De ese conjunto institucional destacan dos piezas fundamentales: el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Ambos serían los encargados de poner en práctica los principios universalmente aceptados en la Conferencia. Frente a la idea de Keynes de unificar todas las monedas mundiales en una sola, el *bancor,* se impuso finalmente la posición de Estados Unidos.

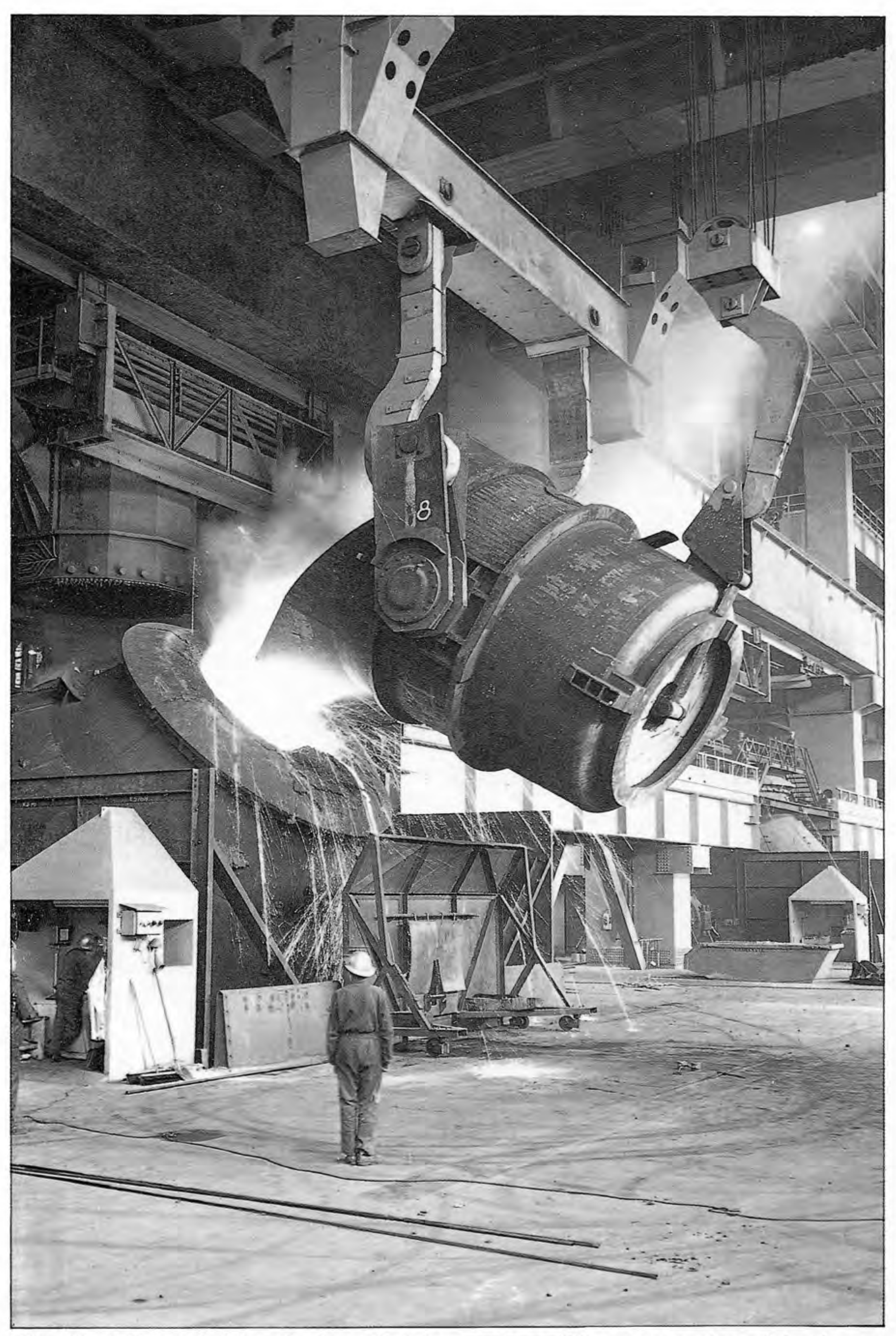
El dólar norteamericano se convirtió en el

La era del consumo

El extraordinario impulso de la producción y la productividad generado en los países del mundo occidental durante los años cincuenta y sesenta tuvo su correlato en el consumo de masas, posibilitado por las óptimas condiciones económicas y la redistribución keynesiana. Un crecimiento de la demanda a nivel internacional y de las economías nacionales de bienes de producción y bienes de consumo con la adquisición masiva y diversificada de productos de toda índole, cuya posesión fue sinónimo de bienestar. No se trataba sólo del volumen de pedidos de naturaleza militar, absorbidos por los Estados, y de bienes de equipo, sino de un mercado de bienes de consumo en expansión.

Un consumo posibilitado por la capacidad de compra de los salarios, debido al aumento de la productividad, las ganancias empresariales y el marco de negociación colectiva.

En segundo lugar, por la cobertura estatal programada por las políticas keynesianas —educación, sanidad, vivienda, transferencias sociales...— que permitió el desplazamiento del gasto hacia otros bienes. Además el consumo privado quedó financiado con la canalización de créditos, extendiéndose la compra a plazos.



El Plan Marshall *posibilitó el amplio desarrollo de las inversiones públicas, como en el caso de la siderurgia*

patrón de hecho del sistema monetario internacional. Sería la única divisa convertible en oro: *el dólar, tan bueno como el oro.* Los países se comprometían a no acudir a las prácticas devaluatorias como instrumentos para incrementar su comercio exterior. En suma, una política de cambios fijos, con limitadas fluctuaciones, garantizadas, en primer término, por el FMI y de hecho, por la Reserva Federal norteamericana.

Además, los países se comprometían igualmente a levantar paulatinamente sus barreras arancelarias y a favorecer la práctica del librecambio. A su vez el Banco Mundial quedaría encargado de asistir a los países aliados en la reconstrucción de sus economías una vez acabase la guerra. El hecho de que Estados Unidos asumiesen esta función una vez que estalló la guerra fría, posibilitó que el Banco Mundial se ocupase, como principal cometido, de colaborar en el desarrollo de los países tercermundistas, visión en la que obtuvo menos éxito de lo esperado.

Pero ese keynesianismo mundial precisaba de la ampliación del tejido supranacional. Aquí la casuística es casi interminable, pero toda ella va dirigida a favorecer la cooperación y la integración de ese mundo capitalista hegemonizado por Estados Unidos. La ONU, a diferencia de la Sociedad de Naciones, colaboró en la cristalización del entramado económico internacional. En su interior se desarrollaron dos instituciones básicas encargadas de asistir y analizar asuntos comerciales y de desarrollo: el GATT y la UNCTAD.

El primero estuvo encargado de expandir las ideas librecambistas, de controlar los excesos arancelarios, y de agilizar, por tanto, un multilateralismo comercial sin el cual difícilmente hubieran funcionado los modelos keynesianos nacionales. Por su parte, la UNCTAD funcionaba más bien como un extenso gabinete de estudios que asesoraba en cuestiones de desarrollo y comerciales; bien podríamos decir que fue el cerebro pensante que ayudó a expandir las ideas keynesianas.

Sin embargo, fue más importante todavía la labor desarrollada por Estados Unidos para facilitar e incrementar las formas de cooperación internacional. Pronto, los norteamericanos comprendieron que solamente aglutinando económicamente a lo que denominaron *mundo libre* podría funcionar la confrontación de bloque con la Unión Soviética. Esa cooperación internacional implicaba dos cuestiones: que cada país asumiera las prácticas keynesianas, independientemente de que en Estados Unidos no consiguieran un desarrollo tan avanzado como en Europa occidental, y que estos keynesianismos colaborasen estrechamente entre sí.

Washington contempló con horror durante el periodo 1945-48 la incertidumbre, los vaivenes y las indefiniciones en las políticas económicas de países tales como Francia, Bélgica, Holanda, Italia y Gran Bretaña. A partir de 1947, el *Plan Marshall* fue el programa que coadyuvó al cumplimiento de varios objetivos interrelacionados: ayuda financiera para la estabilización de las monedas de los países aliados occidentales; inversiones netas para la reconstrucción de los aparatos productivos e infraestructuras dañados por la guerra; asistencia y transferencia de tecnologías teniendo en cuenta que Estados Unidos se había convertido en país punta tecnológico durante la guerra; unificar y acabar con las indefiniciones de las políticas económicas, es decir, con la proclividad a la socialización o los atractivos de los nacionalismos económicos, y, por último, derrotar a los comunismos y marxismos occidentales, muchos de ellos con labores de gobierno, como el caso francés, intentando demostrar su incapacidad para arbitrar políticas operativas de desarrollo.

Así, el *Plan Marshall* adquiere una doble vertiente, resumida en un principio básico: *do ut des, ayudamos si os ayudáis y, para ayudaros, tenéis que cooperar.* Parecía que los gobernantes norteamericanos habían leído con detalle el libro del joven Keynes, cuando era representante del Tesoro británico en Versalles, titulado *Las consecuencias económicas de la paz.* En él, el autor había advertido, a la altura de

Los países europeos compraron materias primas y maquinaria, principalmente a Estados Unidos, que vieron así cómo el programa se convertía en un eficaz vehículo para la exportación

Dos aspectos del interior de un hospital español. A partir de los años sesenta, siguiendo la idea keynesiana, el incremento del gasto público se convirtió en uno de los motores de reactivación económica mundial

1920 y de forma profética, acerca de las terribles consecuencias que se producirían para la economía y la paz mundiales si los franceses principalmente, y subsidiariamente los británicos, seguían planteando una política de reparaciones humillante e inaceptable para Alemania.

Keynes recordaba una paradoja: si la mayor parte del comercio francés, antes de 1914, por ejemplo, se había dirigido hacia Alemania, cómo podría restablecerse ese circuito mercantil, tan importante para el propio crecimiento francés, si se condenaba a los ahorros alemanes al pago de unas reparaciones imposibles. Así, los norteamericanos recordaban en 1945, que posiblemente una de las causas lejanas, en el plano económico, de la Segunda Guerra Mundial, habría sido esa insolidaridad radical económica con los vencidos. Y como telón de fondo de este razonamiento se situaba la guerra fría.

Sucesivamente, a partir de 1945, Norteamérica favoreció el multilateralismo en el comercio europeo, a través de determinadas instituciones, como la Unión Europea de Pagos y la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE). También hizo posible que un día de 1948, es decir, sólo tres años después de terminado el sangriento conflicto, franceses y alemanes se sentaran en una mesa a negociar el futuro de Europa, de la que el Benelux se había convertido en el primer laboratorio y la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) de 1952 en su inmediato referente.

Entre 1944 y 1946 en el marco de la UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration), se había llevado a cabo un plan de ayuda a los países más afectados por la guerra. A finales de 1945 y principios del siguiente año, Estados Unidos realizaron préstamos bilaterales a los países aliados occidentales, por valor de 12.000 millones de dólares, sobre todo para Gran Bretaña y Francia, a la par que condonaban parte de la deuda contraída durante la guerra.

Pero a la altura de 1947 todo ello se había demostrado insuficiente. Por ello, la Administración norteamericana, en aquellos albores de la guerra fría, puso en práctica un plan de ayuda de mayores dimensiones, el ya citado *Plan Marshall*. Inicialmente previsto para cuatro años, 1948-1952, supuso la transferencia de 12.800 millones de dólares en forma de donaciones y préstamos. Finalmente, el programa se prolongó hasta 1957, cada vez más volcado en ayuda militar dentro del marco de la OTAN. Puede calcularse que el total aportado por Estados Unidos durante todo el decenio se elevó a 24.000 millones de dólares, aproximadamente.

La ayuda fue distribuida fundamentalmente entre los dieciséis países que componían la OECE, constituida en 1948. Entre este año y 1952 la distribución del *Plan Marshall* presenta la siguiente estructura regional: el 24,9 por 100 a Gran Bretaña; 21,2 por 100 a Francia; 11,8 por 100 a Italia; 10,8 por 100 a la República Federal de Alemania; 7,7 por 100 a Holanda; y el resto, por este orden, a Grecia, Austria, Bélgica, Luxemburgo, Dinamarca, Noruega....

Con esta ayuda, los países europeos compraron materias primas y maquinaria, principalmente a Estados Unidos, que vieron así

El Estado del bienestar

En el centro y norte de Europa, las economías nacionales gozaron de un equilibrio y un crecimiento sostenido, a partir de un modelo de capitalismo socializado, posibilitado por un consenso nacional y la importancia del Estado en la vida económica, según el modelo keynesiano, asignando recursos, con equipamientos colectivos —hospitales, escuelas...— y una política de transferencias de amplia cobertura en seguros sociales. El peso del sector público aumentó cobijado en unos presupuestos estatales y en una política fiscal orientada hacia la redistribución con impuestos directos y progresivos. También contaron con un modelo estable de concertación social con la integración de los sindicatos y el arbitraje del Estado. Para terminar, los Estados dibujaron modelos de planificación indicativa. Respecto al exterior, basaron su crecimiento en la apertura y liberalización que les llevó a diversas experiencias de integración económica. Aunque es paradigmático el modelo del Estado del bienestar en Suecia, se puede hacer extensivo a Noruega, Finlandia, Dinamarca, Austria, Bélgica, Holanda y Luxemburgo.



Distribución de comidas gratuitas a domicilio para personas de la tercera edad en una ciudad de Bélgica

cómo el programa se convertía en un eficaz vehículo para la exportación de sus excedentes. Las adquisiciones también consistieron en alimentos, sobre todo trigo, productos energéticos y equipos intermedios. A partir de 1951, la ayuda destinada a actividades económicas descendió, al tiempo que aumentaba la ayuda militar.

Paralelamente, la Administración norteamericana arbitró la reconstrucción posibilitando un mayor acercamiento entre las políticas económicas. Por todo ello, el *Plan Marshall* proporcionó un amplio desarrollo de las inversiones públicas, colaborando a poner los cimientos infraestructurales de los países europeos. La llegada de dólares norteamericanos a Europa fue más allá del *Plan*. En realidad, si éste colaboró en la reconstrucción de las economías dañadas por la guerra y a la renovación infraestructural, también favoreció la futura penetración de Estados Unidos en las economías occidentales. *Mister Marshall* actuó de ariete para la apertura de los mercados europeos, asentó los keynesianismos nacionales y creó un amplio espacio económico y financiero tributario del dólar, de un dólar que significativamente se transmutó, nominalmente hablan-

do, en una metamorfosis que le llevó a convertirse en *eurodólar.*

Estados Unidos y el liderazgo mundial

Estados Unidos, por tanto, fue el motor de este keynesianismo internacional, al que nutrió y del que se benefició. Así la mundialización, jerarquía e interdependencia de las relaciones económicas se modelaron a imagen de Estados Unidos. Esta supremacía incuestionable fue aceptada por el resto de los países industrializados, de tal forma que estos siguieron las fluctuaciones de la economía norteamericana. Fue la guerra mundial la que consolidó en último término el liderazgo estadounidense, ya que fue librada fuera de su territorio, quedando exento de destrucciones y desgastes de sus recursos e infraestructuras. Por el contrario, su actividad económica experimentó un notable avance, con la consiguiente elevación de los rendimientos de su capacidad productiva y desarrollo científico y tecnológico. Además se convirtió en el acreedor y proveedor de los países europeos en todo tipo de suministros y recursos financieros, a la par que consolidaba su supremacía militar.

El incremento marginal del consumo se volcó en la compra de productos extranjeros, con el consiguiente agravamiento de la balanza comercial, su mal endémico

Esta situación de hegemonía adquiere desde el punto de vista económico los siguientes elementos: una actividad productiva, que representaba más de la mitad del producto mundial; un desarrollo tecnológico incomparable con el de cualquier otro país desarrollado y con la originalidad de que estaba fuertemente cimentado por la iniciativa privada; unos intercambios comerciales que le situaban en el primer lugar en el *ranking* de las exportaciones mundiales y, a partir de 1958, en el de las importaciones. Igualmente, Estados Unidos se convirtió en el primer país inversor del planeta. Sus inversiones directas, tanto públicas como privadas, crecieron a un ritmo aproximado del 10 por 100 anual. Sus empresas se extendieron por todo el mundo, controlando precios y mercados.

Así, las rentas de inversiones superaron desde 1966 a las salidas de capital. Wall Street se transformó en el polo de oro por excelencia al concentrar el 80 por 100 de las reservas auríferas internacionales. Su balanza de servicios, reproduciendo el modelo clásico británico de finales del siglo XIX, se veía alimentada por una creciente corriente de *invisibles,* desde los seguros a los fletes de transporte, pasando por las rentas obtenidas del control de las comunicaciones internacionales y de los servicios conexos. Por último, debe destacarse el papel internacional del dólar, de tal forma que la liquidez del mercado internacional dependía de la evolución del mercado monetario estadounidense.

Después de una leve crisis de reconversión, en 1945-46, la recuperación de la demanda de bienes de consumo duradero en el interior, y la demanda externa de todo tipo de equipamiento, materias primas y alimentos, cambió el ciclo iniciándose un alza continuada que fue potenciada por la guerra de Corea y la carrera armamentista llevada adelante por el presidente Truman como efecto de la guerra fría. El rearme, que se mantuvo en continuo ascenso después de Corea, vinculó el aparato productivo con el gasto militar en una secuencia en la que sus dos momentos culminantes corresponden a la guerra de Corea, 1950-1954, y a la de Vietnam a partir de 1960.

Aunque en Estados Unidos el intervencionismo del Estado, el *Estado keynesiano,* que decían los economistas de la época, nunca llegó a los niveles de los países de Europa occidental, sin embargo su importancia no puede ser desdeñada. Un Estado que realizaba grandes pedidos, que provocaba el tirón de actividades industriales de las ramas punta y que, en su papel de gran demandante, aportaba fondos de investigación, recursos financieros, instalaciones y equipos. Las grandes empresas privadas obtenían la adjudicación de contratos públicos de miles de millones de dólares, beneficiándose de las aportaciones realizadas por la Administración.



El sector de transportes y comunicaciones ha sido tradicionalmente el motor de las economías nacionales

En los años sesenta diez grandes empresas acaparaban el 30 por 100 de los gastos militares estatales; entre ellas cabe destacar a *Mac Donnell Douglas, General Dinamic, Lockheed Aircraft, Boeing*... La paradoja es que se ha considerado por algunos economistas que el sistema de Estados Unidos fue poco keynesiano, pero posiblemente lo fue más que sus aliados europeos, o en todo caso diferente. El gasto fue keynesianismo, pero su intervencionismo no fue socializante. La empresa pública y la planificación indicativa tal como se desarrolló en Europa, no tuvieron lugar en Estados Unidos, aunque convenga hacer matizaciones según fuesen los distintos gobiernos, demócratas o republicanos.

Así, la Administración Truman aplicó en 1948 una fórmula keynesiana para vencer la recesión antes apuntada. Se dieron facilidades al consumo y se ampliaron los gastos sociales sobre todo los dirigidos a los ex combatientes. Entre 1953 y 1960 se aplicaron políticas de *stop and go*. La política monetaria fue el instrumento privilegiado para su desarrollo. Se trataba de frenar el *boom* económico porque *calentaba* la economía, porque las tensiones inflacionistas deterioraban el sector exterior. Sin embargo, fue el periodo de 1961-68 el de mayor aplicación de la idea keynesiana del gasto público.

El elemento clave fue una política presupuestaria con amplios gastos públicos que reanimaron el crecimiento. Las medidas internas consistieron en aumentar el gasto en tecnología e investigación, relacionado con el programa espacial, en los gastos militares y en la extensión del *Estado providencia*. Todo ello configuró la política de *Nueva Frontera* del presidente Kennedy. No obstante las teorías keynesianas empezaron a ser muy pronto criticadas en sectores académicos estadounidenses.

Nacieron las nuevas tesis monetaristas y ultraliberales que demandaban una menor actividad del Estado, la disminución de la asistencia social y la reducción de los impuestos. Se culpaba al exceso de keynesianismo de los fracasos del sector exterior americano, a la par que los nuevos economistas —entre los que destacaban Milton Friedman y su *grupo de Chicago*— consideraban que el intervencionismo acabaría por matar el *sueño americano* y el mito del *hombre de la frontera*, que Turner había acuñado a principios de siglo.

Así, la política económica norteamericana comenzó a cambiar de filosofía a partir de principios de los años setenta conforme la crisis mundial se expresaba a través de la vía energética. Pero ya en 1971 se había dado un cambio significativo. El ordenamiento monetario de Breton Woods entraba en crisis. En este año, el dólar suspendió definitivamente su convertibilidad en oro, al mismo tiempo que era devaluado y que Estados Unidos se cuestionaba si poner coto al librecambismo, compensándolo con algún tipo de protección arancelaria, aventurando las guerras comerciales de los años ochenta y principios de los noventa.

Entre 1971 y 1973, por tanto, se llevó a cabo una reorientación de la política económica anteriormente keynesiana, al mismo tiempo que se trataba de frenar el aumento de la masa monetaria en circulación para controlar la inflación y reequilibrar los gastos públicos: congelación de precios y salarios. Como complemento se intentó resolver el problema del saldo de la balanza comercial con la segunda devaluación del dólar en 1973. Este cambio de política monetaria se

El papel del Estado

El liberalismo económico clásico había asignado al Estado sólo funciones económicas marginales, asegurando que la economía se desenvolvía a través de mecanismos de mercado libre, regulados automáticamente, sin intervención de la autoridad.

Sin embargo, el papel del Estado en el campo de la economía se fue acentuando cada vez más a partir de la época del imperialismo, alejándose del principio teórico de liberalismo a ultranza, y sobre todo como consecuencia de las crisis de los años veinte.

Para salir de la depresión y lograr el crecimiento con pleno empleo, Keynes aportó el corpus teórico basado en la acción del Estado para estimular la demanda y multiplicar la producción, la renta y el empleo. Después de la Segunda Guerra Mundial, no sólo el Estado incrementó el volumen de su intervención sino que se convirtió en elemento permanente y estructural en la marcha de las economías.



Vista parcial del interior de la Bolsa de Madrid, un mundo existente sólo para expertos y profesionales

extendió a lo largo de 1974, aunque la presidencia de Ford la dejó en suspenso. No obstante la semilla monetarista germinó con fuerza en los años ochenta durante la presidencia de Reagan, en un marco contradictorio en el que se entremezclaban las teorías de Friedman y el incremento del gasto militar, para responder al reto soviético de la *guerra de las galaxias.*

En suma, con Reagan las teorías keynesianas como instrumento de política económica pasaron a un segundo plano. Las nuevas pautas de política económica intentaban resolver los desajustes estructurales de su economía en un momento en el que era evidente el poderío de Japón y los éxitos del Mercado Común europeo. Como respuesta, Estados Unidos llevaron adelante un programa de reconversión industrial tendente a la renovación de su aparato productivo, y no dudaron en ampliar las tasas de consumo interior, más que a base de la redistribución keynesiana, reduciendo la presión fiscal con el fin de aumentar las rentas disponibles de las economías domésticas.

El problema es que los resultados desmintieron la teoría. El incremento marginal del consumo se volcó en la compra de productos extranjeros, con el consiguiente agravamiento de ese mal estructural de la economía norteamericana que es su balanza comercial. Como contrapartida, el aumento del déficit público norteamericano —más militar que asistencial— se saldó con una política de altas tasas de interés, a través de una estrategia de Wall Street que atrajo capitales flotantes de todo el mundo. Así, Estados Unidos se convirtieron en el país más endeudado del planeta.

Europa occidental y los Estados del bienestar

Mientras que la ayuda norteamericana sentaba las bases de una reconstrucción de Europa operada en cinco años (1945-1950), el orden se iba estableciendo en las distintas economías nacionales. Se preparaba el camino para una reorientación de las políticas económicas. Desde el principio de la década de los cincuenta, los gobiernos europeos emprendieron unas políticas de corte keynesiano, que provocaron profundas reformas estructurales y consolidaron un nuevo rumbo de los capitalismos europeos. Se acentuó el papel del Estado, como garante del desarrollo nacional, a través de políticas económicas que orientaban la asignación de recursos para la inversión y la producción.

Primero de forma más flexible y luego de manera más acentuada, los países occidentales pusieron en marcha políticas de *planificación indicativa.* Se trataba de programas económicos de actuación global aplicables durante un plazo de tiempo, que por norma general se situó en los cinco años, en los que el Estado dibujaba las pautas del desarrollo en todos los órdenes de la economía, al mismo tiempo que, a través de pactos, también globales, con los agentes económicos, generaba unas acciones de cobertura social, todo ello auspiciado en un basamento fiscal que posibilitaba la redistribución de rentas y el aumento de la demanda interior.

Los países occidentales pusieron en marcha políticas de planificación indicativa. Se trataba de programas económicos de actuación global aplicables durante un plazo de tiempo

Se acompañaba la acción del Gobierno de un conjunto de orientaciones aplicables al sector exterior con el fin de incrementar las exportaciones, la demanda exterior. Al mismo tiempo se arbitraban medidas para contener las posibles tendencias inflacionistas que este tipo de política provocaba; bien a partir de actuaciones monetarias, a través del juego con las tasas de interés, bien a partir de acciones más globales como las políticas de *stop and go.* Estas últimas, de hecho, aglutinaban diversos niveles de ajuste; desde ajustes parciales a determinados problemas estructurales —como el déficit de la balanza de pagos— hasta ajustes globales en los que se actuaba al unísono para corregir múltiples deficiencias estructurales. En este último caso es el plan de estabilización como el que se aplicó a la economía española en 1959.

Estas políticas indicativas fueron también

La enseñanza universal y gratuita constituye uno de los capítulos irrenunciables de cualquier Estado moderno. La crisis del Estado del bienestar en varios países ha puesto en peligro en ocasiones este objetivo

denominadas *sistemas mixtos*, dada la coexistencia de una intervención socializante y de la iniciativa privada. Pero en la realidad el Estado lo que hacía era proteger al sector privado y dirigirlo hacia aquellas ramas de la economía que convenía desarrollar con más prontitud. Por ejemplo, los fuertes trasvases de población del campo a la ciudad en toda Europa durante los años cincuenta y sesenta significaron que el Estado favoreciese con especial insistencia al sector de la construcción, creando un marco apropiado en el que se mezclaban subsidios, subvenciones a la producción y a la exportación, crédito oficial barato, exenciones fiscales...

La subida de Thatcher al poder supuso el desmantelamiento del intervencionismo estatal y de la cobertura asistencial. La sociedad empezó a conocer bolsas de pobreza

Este tipo de protección se aplicó también a sectores considerados básicos en el campo de las infraestructuras, tal como el químico, la siderurgia y diversas actividades metalúrgicas, al igual que el de los transportes y la energía. Las políticas indicativas tendieron a concretarse en la puesta en marcha de —según su versión española— *polos de desarrollo*, que por otra parte perseguían una distribución regional de la riqueza más equilibrada. De hecho, en este último plano los éxitos no cumplieron las previsiones, ya que la dualidad del desarrollo siguió siendo la tónica dominante.

Uno de los instrumentos más eficaces en la dirección económica fueron los ensayos de *nacionalizaciones*, que aseguraban el control directo del Estado sobre sectores clave de la economía. En Italia, se desarrolló una especie de *capitalismo de Estado*, que en parte era tributaria del corporativismo fascista de los años veinte y treinta, que estableció un extenso y complejo tejido de *holdings* financieros de capitales públicos, en los que se incrustó la política italiana. Llegó a crear un haz de intereses, no siempre justificados económicamente, que disparó hasta límites insostenibles y de forma irracional el gasto público del Estado. Aunque se usara el nombre de Keynes, tal situación no podía estar más alejada de los principios teóricos del invocado.

En Francia, el sistema bancario, la producción energética, el transporte, la construcción mecánica... quedaron bajo dirección y control del Estado. Tampoco era muy keynesiana esta solución; más bien cabe hablar de *gaullismo económico*, que no dejaba de ser más que una fórmula de nacionalismo económico acorde con el sistema presidencialista francés propio de la V República. No obstante, Francia fue uno de los países que llevó más lejos la redistribución de la renta creando un sistema de transferencias, que superó el nivel asistencial para desenvolver una red de transferencias que incrementó por muchos enteros la demanda interior francesa.

En Gran Bretaña el intervencionismo estatal tomó altos vuelos desde el final de la Segunda Guerra Mundial cuando los laboristas llegaron al poder. Su concreción fue una extensa campaña de nacionalizaciones que afectó a todos los sectores de la economía, desde la paradigmática minería del carbón hasta la fabricación de automóviles. Lo sorprendente es que los gobiernos conservadores de los años cincuenta reafirmaron este tipo de política. Y es que las *Trade Unions* británicas mostraban toda la pujanza de un movimiento sindical perfectamente estructurado y capaz de imponer las normas del *pacto social*, creando unas prácticas que se mantuvieron durante varios decenios hasta que la subida de Thatcher al poder en 1979 supuso el desmantelamiento del intervencionismo estatal y de la cobertura asistencial. La equilibrada sociedad británica comenzó a conocer desde entonces unas bolsas de pobreza que recordaban párrafos de la literatura realista del siglo XIX.

Esta forma de comprender el keynesianismo ligado al pacto social alcanzó formas de originalidad en los casos alemán y sueco. En la República Federal, el Estado colaboró activamente al desarrollo económico. De todas formas, y pese a las consecuencias de la guerra, Alemania estaba preparada mejor que ningún otro país europeo para la acción global del Estado. Existía una larga tradición teórica que arrancaba de principios del siglo XIX, que se plasmó en la práctica desde la segunda revolución industrial en la década de 1870, que se desarrolló durante la re-

pública de Weimar, para alcanzar su máxima expansión con la autarquía nazi.

Así, desde 1949 la planificación del Estado elevó a Alemania occidental a las primeras cotas de entre los países industrializados. Su pacto social fue peculiar: vinculó la distribución de la renta a la productividad asociando, a través de diversas formas de cogestión, a los sindicatos a la vida económica, con una capacidad de decisión compartida por el Gobierno federal y las autoridades de los *lander*. Tal política alcanzó su plenitud con la subida de los socialdemócratas al poder en los años sesenta. Esta versión socialista encuentra un paralelo en la Suecia de Olof Palme. También aquí los sindicatos adquirieron un protagonismo económico relevante. En una especie de versión socialista de las teorías del *capitalismo popular*, los sindicatos se fueron transformando en empresarios en una parcial sindicalización de la economía, porque eran ellos quienes recibían una fracción importante de las rentas redistribuidas a través de una política fiscal que alcanzó las cotas más elevadas de Europa.

Releer a Keynes

Desde 1945 hasta 1973 los llamados Estados keynesianos fueron más lejos en sus formas de intervención de lo que había previsto Keynes. Conviene insistir en que quizás la guerra fría fue determinante en esta desviación. Mientras el ciclo económico iniciado a principios de los cincuenta marcó una onda alcista de crecimiento con pleno empleo, se pudieron asumir los costes de la intervención. No sólo los costes sociales, sino también el entramado de subsidios y subvenciones al mundo empresarial. Todo ello partía de unos Estados aparentemente más ricos de lo que eran en realidad.

El ciclo alcista favoreció las reformas fiscales. La importación de capitales y la existencia de un contexto internacional que posibilitaba los empréstitos exteriores a Estados Unidos ocultaban las deficiencias del déficit fiscal. Este se financiaba, se refinanciaba, se incrementaba, hasta llegar a una especie de espiral sin fin, lo que O'Connor calificó de forma expresiva como *la crisis fiscal del Estado*. La importación a Europa de otras teorías económicas, con la Escuela de Chicago, y de prácticas de política económica como las de Reagan en Estados Unidos reorientaron las políticas económicas europeas. La crisis de los años setenta, de una naturaleza distinta a la depresión de 1929, cuestionó la viabilidad de los Estados keynesianos y del keynesianismo mundial.

El principio de que toda demanda generaba su oferta fue cuestionado. La vinculación del crecimiento a la extensión del gasto público fue atacada. La inflación, acompañada de recesión y altos niveles de desempleo, sorprendió a políticos y economistas. El problema es que el abandono parcial del Estado del bienestar ha producido unos desajustes sociales que han fragmentado el equilibrio anterior, sin encontrar nuevas recetas económicas eficaces para resolver una crisis persistente salvo limitadas coyunturas. El fracaso de estas recetas liberales a la altura de los años noventa plantea un rico debate acerca de cómo releer a Keynes, sobre todo en lo referente a la relación entre cuestión social y Estado: el mantenimiento, aunque sea parcial, del *Estado del bienestar*.

B I B L I O G R A F I A

Ambrosius, G. y Hubbard, W. H., *Historia social y económica de Europa en el siglo XX*, Madrid, Alianza, 1992.

Ashford, D. E., *La aparición de los Estados del bienestar*, Madrid, Ministerio de Trabajo, 1989.

Boyer, R., *La teoría de la regulación. Un análisis crítico*, Valencia, Alfons el Magnánim, 1992.

Crouch, C. (ed.), *Estado y economía en el capitalismo contemporáneo*, Madrid, Ministerio de Trabajo, 1988.

Es fundamental una selección de obras del autor:

Keynes, J. M., *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1985.

Keynes, J. M., *Las consecuencias económicas de la paz*, Barcelona, Crítica, 1987.

Keynes, J. M., *Ensayos de persuasión*, Barcelona, Crítica, 1988.

Keynes, J. M., *Ensayos biográficos. Políticos y economistas*, Barcelona, Crítica, 1992.

OCDE, *El Estado protector en crisis. Informe de la Conferencia sobre las políticas sociales en los años ochenta* (Informes OCDE, 1981), Madrid, Ministerio de Trabajo, 1985.

O'Connor, J., *El significado de la crisis. Una introducción teórica*, Madrid, Revolución, 1989.

Offe, K., *Las contradicciones del Estado del bienestar*, Madrid, Alianza, 1991.

CUIDA e-l Ozono

